

GRZEGORZ SMYK
(Lublin)

Rosyjska literatura prawno-administracyjna w XIX i na początku XX w.

Russische Rechts- und Verwaltungsliteratur im 19. und zu beginn des 20. Jahrhundert

1. Warunki rozwoju rosyjskiej myśli administracyjnej. 2. W kręgu kameralistyczno-policystycznym. 3. Rosyjskie piśmiennictwo prawno – administracyjne w I połowie XIX w. 4. Rozwój rosyjskiej myśli administracyjnej na przełomie XIX i XX w. 5. Podsumowanie.

1. Entwicklungsbedingungen der russischen Verwaltungstheorie; 2. Im Kreis der Kameralistik und Polizistik; 3. Russische Rechts- und Verwaltungsliteratur in der 1. Hälfte 19. Jh.; 4. Entwicklung der russischen Verwaltungstheorie in der Wende des 19. und 20. Jh.; 5. Zusammenfassung.

1

W stosunku do krajów zachodnioeuropejskich proces powstawania nauk administracyjnych w Rosji był znacznie opóźniony. Wynikało to ze specyficznych zasad ustrojowych i warunków politycznych panujących w Cesarstwie Rosyjskim, które hamowały swobodny rozwój myśli administracyjnej niemal do początku XX stulecia. Silne tendencje absolutystyczne władzy państwowej w Rosji, widoczne już u schyłku średniowiecza, zwyciężyły w pierwszej połowie XVIII w. – za czasów Piotra I. Instytucjonalną formą rosyjskiego absolutyzmu stało się – specyficzne tylko dla tego kraju – pojęcie monarchii „samodzierżawnej”, tj. „samowładnej”¹. Artykuł

¹ Po raz pierwszy tytuł władcy „samodzierżawnego” przybrał u schyłku XV w. car Iwan III Srogi, wzorując się – jak twierdził Wasilij Kluczewskij – *na przymiotach suwerennej władzy cesarzy bizantyńskich i chanów tatarskich., akcentujących patrymonialny stosunek władcy do ludności i terytorium państwowego*: W. O. Kluczewskij, Bojarskaja, *Duma w drevniej Rusi. Opyt istorii pravitelstwiennogo ucziestwienija w swiazi s istoriej obszczestwa*, Moskwa 1881, s. 57–59. W XVIII w. pojęcie „władzy samodzierżawnej” pojawia się w treści takich aktów prawnych jak: Artykuły wojaskowe (Woinskije artykuły) z 30 III/10 IV 1716 r.; Regulamin morski (Morskij reglamient) z 13/14 I 1720 r.; Regulamin duchowny (Duchownyj reglamient) z 25 I/5 II 1721 r. oraz Manifest Imperatorowj Anny Iwanownej do szlachty rosyjskiej z 28 II/11 III 1730 r. i Ustawa o rodzinie cesarskiej (Uczrieżdienie Imperatorskoj Familii) Pawła I z 1797 r. W każdym z tych aktów powtarzane jest (dosłownie)

1. Ustaw Zasadniczych Cesarstwa Rosyjskiego stanowił: *Imperator Wszechrosyjski jest monarchą samowładnym i nieograniczonym. Postuszeństwo należne Jego władzy najwyższej nakazuje sam Pan Bóg, nie tylko ze względu na strach, ale także ze względu na sumienie*. Rozwinięcie tej tezy zawierał art. 47: *Imperium Rosyjskie rządzi się w oparciu o niewzruszone zasady stanowionych praw, instytucji i ustaw od Władzy Samodzierżawnej pochodzących*². Definicja rosyjskiej „monarchii samodzierżawnej” pozostała aktualna także w nowej redakcji Ustaw Zasadniczych, wydanych w 1906 r., głosząc w art. 4, że: *Imperator Wszechrosyjski sprawuje Najwyższą Władzę Samodzierżawną. Podporządkowanie się Jego woli wynika nie tylko z groźby strachu, ale ze względu na sumienie, które nakazuje sam Bóg*³. Pod pojęciem „samodzierżawie” w nauce rosyjskiej rozumiano zarówno suwerenność zewnętrzną państwa, jak i nieograniczoną i niepodzielną władzę cesarza uprawnionego do bezpośredniej, osobistej ingerencji w stosunkach wewnątrzpaństwowych, działającego arbitralnie i bez jakichkolwiek form kontroli. Zasada ta pozostała aksjomatem rosyjskiego prawa państwowego aż do początku XX w., wykluczając jakiekolwiek możliwości dyskusji na tym polu⁴.

następujące stwierdzenie: *Ponieważ Jego Cesarska Mość jest monarchą samodzierżawnym, który nie musi tłumaczyć się przed nikim na świecie ze swojego postępowania, ale ma moc i władzę nad swoim państwem. Jako władca chrześcijański powinien rządzić zgodnie ze swoją wolą i dobrem ogółu*, cytaty za: N. M. Korkunow, *Russkoje gosudarstwiennoe prawo*, t. I, Sankt Petersburg 1908, s. 210–222.

² *Swod Zakonow Rossijskoj Impierii* [dalej: *Swod Zakonow*], t. I: *Swod Osnownych Gosudarstwiennych Zakonow*, Sankt Petersburg 1855, s. 3, art. 1, s. 18. art. 47.

³ *Swod Zakonow*, t. I, cz. I: *Osnownyje Zakony Rossijskoj Impierii*, Sankt Petersburg 1906, s. 4, art. 4.

⁴ Wybitny działacz państwowy i kodyfikator Michaił Michajłowicz Speranskij stwierdzał, że słowo „samodzierżawny” oznacza to, że żadna inna władza na ziemi, władza faktyczna i legalna, ani na zewnątrz, ani wewnątrz Imperium, nie może stanowić ograniczenia władzy Samowładcy Rosyjskiego – M. Speranskij, *Rukowodstwo k poznaniu zakonow*, Sankt Petersburg 1845, s. 4. U schyłku XIX w. uczony rosyjski Aleksander Gradowski pisał, że *samodzierżawna władza imperatora rosyjskiego nie jest ograniczona przez normy prawne, które miałyby większa moc niż jego wola* – A. D. Gradowski, *Naczala russkogo gosudarstwiennogo prawa*, Sankt Petersburg 1875, s. 1–2. Po wydaniu nowej redakcji Ustaw Zasadniczych Cesarstwa Rosyjskiego w 1906 r. nowoczesną treść pojęcia „samodzierżawie” próbował nadać czołowy rosyjski konstytucjonalista – Nikołaj Korkunow, który sprowadzał je wyłącznie do synonimu suwerenności Cesarstwa Rosyjskiego na arenie międzynarodowej: *Wobec obowiązywania ustaw zasadniczych, monarcha rosyjski jest monarchą ograniczonym, lub inaczej – monarchą konstytucyjnym, a państwowy ustrój Rosji jest ustrojem monarchii ograniczonej – lub inaczej monarchii konstytucyjnej. W takich warunkach zasada samodzierżawnej monarchii rosyjskiej powinna być interpretowana jako wyrażająca suwerenność międzynarodową państwa* – N. M. Korkunow, *op. cit.*, s. 210–222. Jak wykazał Jaśkiewicz, ta, sformułowana w sposób zgodny z kierunkiem przekształceń państwa rosyjskiego w monarchię ograniczoną, wykładnia podstawowej zasady ustrojowej Imperium stawała w oczywistej sprzeczności z praktyką państwową schyłkowego okresu istnienia Cesarstwa – L. Jaśkiewicz, *Absolutyzm rosyjski w dobie rewolucji 1905–1917*, Warszawa 1982, *passim*.

Konserwatyzm ustrojowy Imperium Rosyjskiego nie dopuszczał też przenikania nowych – zwłaszcza liberalnych – idei, które od końca XVIII w. wytyczały kierunki przeobrażeń pozostałych państw europejskich zgodnie z duchem indywidualizmu i konstytucyjnego państwa prawa. W skrajnej postaci przybierał on formę reakcyjną, co było widoczne szczególnie za panowania Mikołaja I. Aż do drugiej połowy XIX w. nowe idee i prądy naukowe, ugruntowane już w nauce europejskiej, były oficjalnie zwalczane przez władze carskie, jako podważające podstawy samodzierżawnego ustroju państwa rosyjskiego, a każde samodzielne poglądy odbiegające od oficjalnej doktryny pociągały za sobą dotkliwe represje (np. casus Speranskiego). To odcięcie Rosji od reszty świata powodowało brak większego zainteresowania problematyką ustrojowo-prawną, zwłaszcza w dziedzinie prawa publicznego, w tym i administracyjnego. Zanachronizmem tym zerwano dopiero w okresie odwilży posewastopolskiej, tj. w czasach panowania cara reformatora Aleksandra II. W rezultacie proces kształtowania nauk administracyjnych w Rosji miał odmienny przebieg niż w większości państw europejskich. Od początku problematyka zarządu państwem cieszyła się większym zainteresowaniem niż problematyka prawa państwowego. O wiele łatwiej i bezpieczniej było zajmować się szczegółowymi zagadnieniami aparatu państwowego niż zasadami, na których opierała się struktura i funkcjonowanie monarchii rosyjskiej⁵.

2

Zainteresowanie problematyką zarządu wewnętrznego państwa wystąpiło w Rosji już w początkach XVIII w. i pozostawało w ścisłym związku z reformami administracyjnymi Piotra I i Katarzyny II. Pierwsze prace z tego zakresu miały jednak wyłącznie charakter prywatnych rękopisów adresowanych do władcy, z radami odnośnie kierowania sprawami wewnętrznymi państwa głównie z dziedziny finansów i gospodarki. Wymienić tu należy takich autorów, jak: Jurij Gasparowicz Kriżanicz (1617–1682) – Chorwat w służbie cara Aleksego II; Iwan Tichonowicz Pososzkow (1652–1726) i Michaił Pietrowicz Awramow (1681–1752)⁶. Byli oni zwolennikami silnej i nieograniczonej władzy absolutnej, uprawnionej do ingeren-

⁵ M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Narodziny polskich nauk administracyjnych*, Warszawa 1985, s. 38–39.

⁶ J. G. Kriżanicz, *Russkoje gosudarstwo w połowinie XVII wieku*, oraz I. T. Pososzkow, *O skudosti i bogatstwie* – dat powstania tych rękopisów, jak i tytułu rękopisu Awramowa, nie udało się ustalić. Informacje zaczerpnięto z prac: I. T. Tarasowa, *Iwan Pososzkow*, „Juridiczeskije Wiesti”, nr 10, 1880, s. 179–209; idem, *Uczebnik nauki policejskiego prawa*, Moskwa 1891, s. 29–31; W. W. Iwanowskiego, *Uczebnik administratiwnego prawa. Policejskoje prawo. Prawo wnutriennogo uprawlenija*, Kazań 1908, s. 37–38, i A. I. Jeliśtradowa, *Administratiwnoje prawo*, Moskwa 1917, s. 46–47, oraz A. A. Polowcowa, *Russkij Biograficzeskij Słowar*, Moskwa 1872, s. 441–443 i 602–609.

cji we wszystkie sfery życia publicznego i prywatnego poddanych (*Car jest Bogiem na ziemi, jeżeli tylko zechce, to może czynić wszystko bez żadnych ograniczeń* – Pososzkow). Według ich poglądów administracja rosyjskiego samodzierżawia swoją mocą zasiewa dobro i rozpowszechnia szczęście, ale wyłącznie dla potęgi państwa, a nie jego poddanych (Kriżanicz). W reglamentacyjnej władzy administracyjnej cara widzieli jedyną siłę sprawczą rozwoju ekonomicznego państwa i jego potęgi politycznej (*Car, tak jak Bóg, wszystko może stworzyć w swoim państwie i wszędzie na pierwszym miejscu należy uwzględnić interes i wolę władcy* – Pososzkow). Uznając opiekuńczą funkcję państwa wobec poddanych, zbliżali się w swoich poglądach do filozofii eudajmonistycznej, ale w odróżnieniu od współczesnych im polityków zachodnioeuropejskich, sprowadzali społeczeństwo do roli biernej masy pozbawionej jakichkolwiek praw (*Naród jest jak wosk, z którego car może lepić co chce, jak chce i kiedy chce* – Kriżanicz). Podobnie do merkantylistów byli przeciwnikami jakichkolwiek wpływów zewnętrznych, zwłaszcza w handlu, i pragnęli, by państwo rosyjskie dominowało w tej dziedzinie wobec sąsiadów. Za główne źródło bogactwa kraju uznawali handel i rzemiosło, których rozwój miał być w pełni podporządkowany państwu (*Poddani powinni kupować towary za zgodą cara, a wartość pieniądza nie zależy od zawartości kruszcu, ale od woli monarchy* – Pososzkow). Zaś według Awramowa: *Poddani powinni żyć według woli i nakazów cara i we wszystkim powinni go pilnie słuchać, a kierując społeczeństwem i państwem należy stworzyć państwowy kodeks, w którym zawarte byłyby wszystkie ustawy i prawa zgodne z nakazami cerkwi prawosławnej, a nowe ukazy należy wydawać zgodnie z prawami i nakazami cerkwi*⁷. Idee te były całkowicie zgodne z realiami politycznymi Rosji XVIII stulecia.

W dorobku osiemnastowiecznej literatury rosyjskiej tego okresu nie znajdziemy żadnego samodzielnego dzieła, które obejmowałoby choćby wybrane zagadnienia zarządu wewnętrznego państwa czy prawa administracyjnego, nie mówiąc już o podjęciu próby opisu rosyjskiego systemu administracyjnego. Ustrój i administracja państwa rosyjskiego stały się natomiast przedmiotem zainteresowania literatury obcej – zwłaszcza niemieckiej⁸. Praktyka administracyjna państwa rosyjskiego pozostawała pod silnym i bezpośrednim wpływem niemieckiej polityki. Służyły temu tłumaczenia na język rosyjski podstawowych dzieł Sonnenfelsa i Justiego, które ukazały się w końcu XVIII w.

⁷ Cytaty pochodzą z prac: I. T. Tarasowa, *Uczebnik nauki...*, s. 29–31; W. W. Iwanowskiego, *op. cit.*, s. 37–38, i A. I. Jeliśtradowa, *Administratiwnoje...*, s. 46–47.

⁸ Do wydawnictw takich należą prace: A. Morgensterna, *Ius publicum Russorum*, Halle 1737; F. Schlozera, *Historische Untersuchung uber Russlands Reichsgrundetze*, Gotha 1783; J. Hupela, *Versuch der Staatsverfassung des russischen Reichs darzustellen*, Riga 1791–1793, oraz K. Campenhausena, *Elemente des russischen Staatsrechts*, Goetingen 1792.

3

Niezmiennność ustroju politycznego Rosji w XIX w. spowodowała, że nauka policji – zgodna w swych założeniach z duchem rosyjskiego absolutyzmu – stała się w tym kraju oficjalną doktryną państwową. Świadczy o tym dość wczesne – bo już w 1835 r. – utworzenie na wszystkich uniwersytetach Cesarstwa, poza dorpaczkiem, katedr dobrego rządu i dobrobytu (błagoustrojstwa i błagoczina) przemianowanych w 1863 r. na katedry prawa policyjnego (katedry policyjskiego prawa). Konieczność opracowania programu nauczania na tym kierunku oraz potrzeba przygotowania materiałów pomocniczych dla studentów – słuchaczy studiów uniwersyteckich – zaowocowała w pierwszej połowie XIX w. ukazaniem się prac z zakresu administracji publicznej⁹.

Jak się powszechnie przyjmuje, pierwszym opracowaniem dotyczącym administracji wewnętrznej w Rosji było dzieło Pawła Gulajewa *Prawa i obowiązki miejskiej i ziemskiej policji i wszystkich w ogóle mieszkańców państwa rosyjskiego, zgodnie z ich położeniem w stosunku do policji* wydane dwukrotnie w 1824 i 1832 r.¹⁰. Praca ta składa się z dwóch części. W pierwszej autor przedstawił historyczny zarys powstawania i rozwoju poszczególnych organów i struktur zarządu wewnętrznego w Rosji – od panowania pierwszych carów moskiewskich do czasów współczesnych Gulajewowi. W drugiej – istotniejszej – zawarł usystematyzowany zbiór przepisów administracyjnych stanowiących podstawę organizacji i zakresu działania istniejącego w latach 1810–1819 Ministerstwa Policji oraz zależnych od niego organów. Przedstawiając obowiązujące przepisy, Gulajew ograniczał się jednak do ich opisu, unikając jakichkolwiek prób ich interpretacji oraz krytyki. W jego pracy widoczny jest wyraźny wpływ niemieckiej policystyki, a zwłaszcza naśladowanie układu systematyzującego normy prawne wzorem Berga oraz stosowanie pojęć zapożyczonych z dzieł Justiego. Pomimo ewidentnych niedoskonałości praca Gulajewa miała niewątpliwy walor praktyczny, który można porównać z analogicznym wysiłkiem pierwszych policystów, takich jak Dela-

⁹ Naukę policji, jako przedmiot wykładowy na wydziałach prawa uniwersytetów cesarskich, wprowadził statut uniwersytecki w 1864 r. Jedynie w Demidowskim Liceum Prawniczym statut tej szkoły z 1873 r. przewidywał przedmiot o nazwie „prawo administracyjne” (*administratiwnoje prawo*), ale jako dyscyplinę niesamodzielną, stanowiącą część wykładu z prawa państwowego. Dla słuchaczy tego Liceum Tarasow opracował skrypt obejmujący podstawowe zagadnienia z zakresu prawa administracyjnego obowiązującego w Cesarstwie, który wielokrotnie wznawiany i uzupełniany wszedł do kanonu rosyjskiej literatury prawno-administracyjnej; I. T. Tarasow, *Kratkij oczerk nauki administratiwnogo prawa*, Wrieminnik Demidowskiego Juridycznego Liceja, Jarosław 1888.

¹⁰ P. Gulajew, *Prawa i objaznosti gorodskoj i ziemskoj policji i wsiech woobsczeje žitielej russkogo gosudarstwa po ich sostojanien w otnoszenii k policji*, Moskwa 1824.

mare i Moreau we Francji czy Wolf w Niemczech, co podkreślali późniejsi uczeni rosyjscy, eksponując jej rzetelność i drobiazgową wręcz dokładność¹¹.

Następcy Gulajewa aż do początku lat 70. XIX w. nie stworzyli samodzielnego dzieła, które zawierałoby oryginalną rosyjską myśl administracyjną. Powstające w tym okresie prace były najczęściej dość wiernym kopiowaniem dzieł zachodnioeuropejskich, zwłaszcza niemieckich, oraz próbą dostosowania nowych idei do realiów polityczno-ustrojowych, w których funkcjonowała administracja rosyjska. Szczególną atencją uczeni rosyjscy otaczali dzieło popularnego wówczas epigona niemieckiej policystyki – Roberta von Mohla – *Die Polizeiwissenschaft nach den Grundlagen die Rechtsstaats*, które, tłumaczone na język rosyjski i opatrzone stosownym komentarzem, niemal w całości wypełniało treść ich twórczości. Taki charakter miały również: wydana w 1840 r. praca Nikołaja Fiodorowicza Rożdiestwiewskiego *Podstawy dobrobytu państwowego w zastosowaniu do ustaw rosyjskich*¹² oraz o szesnaście lat późniejsze dzieło Iwana Płatonowa *Pojęcia wprowadzające do nauki o organizacji i dobrobycie państwa*¹³. Obaj autorzy, nie kwestionując dominującej roli państwa policyjnego w stosunkach wewnętrznych, wskazywali – wzorem R. von Mohla – konieczność oparcia jej na jasnych i niewzruszalnych podstawach prawnych.

Ciekawą, chociaż nieoryginalną, była wydana w 1858 r. książka Wasilija Nikołajewicza Leszkowa *Rosyjski naród i państwo. Historia rosyjskiego prawa społecznego do XVIII wieku*, która ukazywała historyczny rozwój rosyjskiego aparatu państwowego¹⁴. Idąc śladem niemieckich liberałów pierwszej połowy XIX w., takich jak Johann Christian von Aretin i Carl von Rotteck, Leszkow dążył do zastąpienia pojęcia „prawo policyjne” terminem „prawo społeczne” (*obszczestwiennoje prawo*)¹⁵. Pod tym pojęciem rozumiał *prawo osób prywatnych, jak i całego społeczeństwa do podejmowania działalności i korzystania ze środków państwa, prowadzących do rozwoju i dobrobytu*. Ta z pozoru liberalna konieczność uwzględniania przez państwo interesu jednostki nie kolidowała – zdaniem Leszkowa –

¹¹ I. J. Andrejewski, *Policejskoje prawo*, t. I, Sankt Petersburg 1874, s. 207; I. T. Tarasow, *Uczebnik nauki...*, s. 31.

¹² N. Rożdiestwiewski, *Osnowanija gosudarstwiennogo błogoustrojstwa s promienieniem k russkim zakonom*, Sankt Petersburg 1840.

¹³ I. Płatonow, *Wstupitielnyje poniatija w uczenije o błogostrojstwie i błogoczinije gosudarstwa*, Charków 1856.

¹⁴ W. N. Leszkow, *Russkij narod i gosudarstwo. Istorija russkogo obszczestwiennogo prawa do XVIII wieku*, Moskwa 1858.

¹⁵ J. Ch. von Aretin, *Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie*, Altenburg 1824; C. von Rotteck, *Demokratisches Princip*, [w:] *Staats – Lexikon oder Encyklopadie der Staatswissenschaften*, B. 4, Altona 1837.

z podstawowymi funkcjami państwa policyjnego, gdyż – jak twierdził dalej – *prawo społeczne jest prawem każdej osoby do jej rozwoju i dobrobytu, ale osiąganego wyłącznie za pośrednictwem i zgodą aparatu państwowego*¹⁶.

Kontynuatorem idei prawa społecznego Leszkowa był Michaił Michajłowicz Szpilewski, który w swojej pracy pt. *Prawo policyjne jako samodzielna dziedzina prawoznawstwa*, uważał *obszczestwiennoje prawo* za najwyższy stopień rozwoju nauki policji¹⁷. Według niego *prawo społeczne jest prawem społeczeństwa do rozwoju i ochrony jego interesów przy współpracy i pod nadzorem władcy, a jego zadaniem, realizowanym przez administrację państwa, jest dążenie do zaspokajania podstawowych potrzeb jednostki i społeczeństwa*¹⁸. Także i ta praca nie miała samodzielnego charakteru, gdyż jej podstawowe tezy były powtórzeniem idei prawa socjalnego, która została zawarta w wydanej trzy lata wcześniej książce Hansa Roeslera *Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechtes. Das Soziale Verwaltungsrecht*¹⁹.

W konsekwencji do końca lat 60. XIX w. nie powstało w Rosji żadne dzieło, które ujmowałoby rosyjskie ustawodawstwo administracyjne w kompleksowy i spójny system. Jedyłą próbą w tym zakresie, zakończoną jednak niepowodzeniem, było wydanie w 1869 r. pracy N. Bunge *Prawo policyjne*²⁰. Ponieważ uwaga autora skupiła się niemal wyłącznie na problematyce ingerencji administracji w życie gospodarcze państwa, książka ta stanowiła raczej kurs ekonomii politycznej niż opracowanie z zakresu prawa administracyjnego²¹.

Brak samodzielných badań w dziedzinie prawa administracyjnego kompensowano w literaturze rosyjskiej opracowaniami przedstawiającymi rozwój nauk administracyjnych w wiodących państwach zachodnioeuropejskich oraz pracami z zakresu historii zarządu administracyjnego w Rosji. Do tego nurtu zaliczyć można prace Michaiła Stiepanowa z lat 1868–1869: *Nauka policji w Anglii, Nauka policji we Francji i Pierwsze dwa okresy samodzielnego istnienia nauki policji w Niemczech*, oraz fundamentalne dzieła Aleksandra D. Gradowskiego *Admini-*

¹⁶ W. N. Leszkow, *op. cit.*, s. 1–34.

¹⁷ M. M. Szpilewski, *Policejskoje prawo, kak samostojatielnaja otrasl prawowiedienija*, Odessa 1875, s. 143.

¹⁸ *Loc. cit.*

¹⁹ H. Roesler, *Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechtes. Das Soziale Verwaltungsrecht*, Erlangen 1872.

²⁰ N. Bunge, *Policejskoje prawo*, Kijów 1869. Drugie wydanie tej pracy, pt. *Kurs policejskiego prawa Obszczije raboty, policija i karatielnnye organy*, nastąpiło w latach 1873–1877.

²¹ To samo można powiedzieć o późniejszym *Kursie prawa policyjnego* autorstwa A. J. Antonowicza, według którego prawo policyjne ma na celu uzasadnić reguły państwa gospodarczego – A. J. Antonowicz, *Kurs policejskiego prawa*, Kijów 1889–1890.

*stracja centralna w Rosji w XVIII w. i generał-prokuratorzy z 1866 r., Historia zarządu lokalnego w Rosji z 1868 r., Polityka, historia i administracja z 1871 r., Historia polityczna i administracja z 1871 r., Zasady rosyjskiego prawa państwowego z 1875 r., Systemy zarządu lokalnego na zachodzie Europy i w Rosji z 1878, oraz Historyczny zarys instytucji generał – gubernatorstw w Rosji z 1899 r. i Przebudowa naszego zarządu lokalnego z 1903 r.*²²

4

Wyraźne ożywienie zainteresowania naukami administracyjnymi nastąpiło w Rosji dopiero w drugiej połowie XIX w. Było ono ściśle związane z otwarciem Rosji na świat zachodni pod rządami reformatorsko usposobionego cara Aleksandra II i kontaktem uczonych rosyjskich z publicystyką i literaturą zachodnią, która przenikała wtedy dość swobodnie do Imperium. W tamtym okresie zaczęły się również ukazywać w Rosji liczne prace naukowe z zakresu ustroju administracji i prawa państwowego (nadal unikano pojęcia „prawo konstytucyjne”). I choć nie osiągnęły one takiego poziomu merytorycznego jak w innych wiodących krajach europejskich, to niewątpliwie stanowiły zdecydowany postęp w stosunku do poprzedniego okresu stagnacji, szybko niwelując wieloletnie zapóźnienie.

Pierwszą samodzielną pracą z zakresu rosyjskiego prawa administracyjnego było dzieło profesora Uniwersytetu Petersburskiego Iwana Jefimowicza Andrejewskiego (1831–1891) – *Prawo policyjne*, które ukazało się drukiem w 1874 r.²³ Praca ta – tak pod względem konstrukcji, jak i zastosowanych metod – opierała

²² M. O. Stiepanow, *O policji kak naukie w Anglii*, Kazań 1868; idem, *O policji kak naukie wo Francji*, Kazań 1868; idem, *Pierwyje dwa perioda samostojatel'nogo suszczestwoszenija nauki policji w Giermanii*, Kazań 1869. A. D. Gradowski, *Wysszaja administracija Rosiji XVIII wieku i gienierał-prokuratory*, Sankt Petersburg 1866; idem, *Istorija miestnogo uprawlenija w Rossii*, Sankt Petersburg 1868; idem, *Politika, istorija i administracija*, Sankt Petersburg–Moskwa 1871; idem, *Politiceskaja istorija i administracija*, Sankt Petersburg 1871; idem, *Naczala russkogo gosudarstwiennogo prawa*, Sankt Petersburg 1875; idem, *Sistiemy miestnogo uprawlenija na zapadzie Jewropy i w Rossii*, Sankt Petersburg 1878; idem, *Istoriczeskij oczerk uczeżdzenija gienierał-gubernatorstw w Rossii*, Sankt Petersburg 1899; idem, *Pierieustrojstwo naszego miestnogo uprawlenija*, Sankt Petersburg 1903.

²³ I. J. Andrejewski, *Policejskoje prawo*, Sankt Petersburg 1874; drugie wydanie tej pracy ukazało się w 1889 r. jako repetytorium z prawa policyjnego, uznane za oficjalny podręcznik na Uniwersytecie Petersburskim przygotowujący studentów do egzaminu z tego przedmiotu. W porównaniu z wydaniem wcześniejszym zostało ono rozszerzone o ustawodawstwo administracyjne z lat 1874–1888. Z pozostałych prac Andrejewskiego należy wymienić: idem, *O prawach innostrancew*, Sankt Petersburg 1854; idem, *Russkoje gosudarstwiennoe prawo*, Sankt Petersburg – Moskwa 1866; idem, *Lekcii po istorii policejskogo prawa w ziemskich uczeżdzenijach w Rossii*, Sankt Petersburg 1883.

się na osiągnięciach schyłkowej epoki niemieckiej nauki policji, odbiegając wyraźnie od schematów utrwalonych już w ówczesnych ujęciach nauki prawa administracyjnego w wiodących krajach zachodnioeuropejskich. Pod pojęciem policji, utożsamianym z prawem administracyjnym, Andrejewski rozumiał wspólną działalność państwa i społeczeństwa w celu osiągnięcia dobrobytu i bezpieczeństwa, akcentując – śladem von Mohla – rolę jednostki jako indywidualnego podmiotu prawa administracyjnego²⁴. Wzorując się na Bergu, swój podręcznik podzielił na dwie części: Pierwszą poświęcił zagadnieniom policji bezpieczeństwa, drugą – policji dobrobytu. Do policji bezpieczeństwa Andrejewski zaliczał przepisy dotyczące zapobiegania niebezpieczeństwom grożącym państwu i społeczeństwu, które wynikały z tzw. złej woli człowieka, wśród których wyróżniał między innymi: przepisy o cenzurze, zgromadzeniach, stowarzyszeniach, podróżnych oraz przepisy zapobiegające niebezpieczeństwom niezależnym od woli człowieka, ale grożącym ze strony sił przyrody. Do tych ostatnich zaliczał policję lekarską i weterynaryjną, zwalczanie skutków klęsk żywiołowych itp. W grupie przepisów należących do policji dobrobytu Andrejewski wyróżnił natomiast: przepisy określające środki stwarzające warunki duchowego rozwoju narodu, takie jak nadzór państwa nad wychowaniem małoletnich, czy przepisy o czystości obyczajów, następnie przepisy regulujące warunki materialnego rozwoju narodu, np. dotyczące rolnictwa, i wreszcie przepisy dotyczące zarówno materialnego, jak i duchowego rozwoju narodu, a mianowicie normy prawne regulujące problematykę dróg i komunikacji, a także szeroko pojętej gospodarki i infrastruktury państwa²⁵. W konfrontacji z ówczesną zachodnioeuropejską literaturą prawn-administracyjną ten klasyczny dla monarchii absolutnych podział funkcji państwa na policję bezpieczeństwa i policję dobrobytu raził swoim anachronizmem, co dostrzegali już bezpośredni następcy Andrejewskiego²⁶.

Także pod względem stosowanych metod praca Andrejewskiego odstawała od przyjętych już powszechnie standardów. Stawiając sobie za zadanie przedstawienie w sposób usystematyzowany całości rosyjskiego ustawodawstwa administracyjnego, autor dokonywał analizy obowiązujących przepisów metodą opisaną, charakterystyczną raczej dla niemieckiej policystyki zeszłego stulecia niż dla współczesnych mu badaczy zachodnioeuropejskich. W konsekwencji praca

²⁴ I. J. Andrejewski, *Policejskoje prawo*, s. 2.

²⁵ *Ibidem*, s. 235–243.

²⁶ Przykładem był Iwan Trofimowicz Tarasow, który zarzucał Andrejewskiemu bezkrytyczną kontynuację koncepcji absolutystycznych, charakterystycznych dla XVIII-wiecznych monarchii oświeconych, i wskazywał, że tego typu podział – na policję bezpieczeństwa i policję dobrobytu – jest pozbawiony podstaw, gdyż obie policje realizowały ten sam cel, działały za pomocą tych samych organów i tymi samymi środkami: I. T. Tarasow, *Kratkij oczerk...*, s. 5.

Andrejewskiego stała się typowym przykładem rosyjskiego piśmiennictwa administracyjnego XIX stulecia, które, naśladując wiernie późne prace niemieckich policystów, starało się połączyć wybrane elementy ideologii liberalnej z feudalną teorią policji. Charakterystyczne dla wczesnego liberalizmu pierwiastki indywidualistyczne znajdowały u Andrejewskiego wyraz w zdefiniowaniu działalności administracyjnej państwa, którą ujmował jako sferę aktywności poszczególnych jednostek, ich związków oraz rządu, a nie, jak to było w klasycznej policystyce, jako sferę działalności wyłącznie monarchy. Natomiast dobitnym przejawem charakterystycznych dla XVIII-wiecznych koncepcji absolutystycznych było łączne traktowanie wszystkich funkcji władzy państwowej, dzierżonej w sposób niepodzielny w rękach władcy absolutnego. Efektem łączenia tych sprzecznych ze sobą sposobów rozumowania, przyjętych przez Andrejewskiego, było określanie funkcji rządu jako sprawowanie nadzoru nad osobami prywatnymi i społeczeństwem jako całością w celu zagwarantowania im warunków bezpieczeństwa i dobrobytu – z jednej strony, z drugiej zaś – podejmowanie środków dla zabezpieczenia tych warunków w sytuacjach, gdy siły i środki, którymi dysponowały osoby prywatne i społeczeństwo, nie były wystarczające. Natomiast za całkowicie sprzeczne z indywidualistycznymi koncepcjami liberalnymi, ugruntowanymi już powszechnie w nauce zachodnioeuropejskiej, było przekonanie Andrejewskiego o pojmowanej w sposób eudajmonistyczny roli państwa i panującego w relacjach z poddanymi. Twierdził on, że celem istnienia państwa jest uszczęśliwianie poddanych przez monarchę i podległy mu aparat władzy rządowej²⁷.

Pomimo że książka Andrejewskiego nie wychodziła poza schemat wypracowany przez późną policystykę niemiecką, a jemu samemu nie udało się stworzyć spójnego systemu rosyjskiego prawa administracyjnego, jego dzieło stało się dla wielu późniejszych autorów rosyjskich punktem odniesienia dla rozważań nad problematyką zarządu wewnętrznego i prawa administracyjnego państwa rosyjskiego. Do nurtu tego zaliczyć można prace: A. A. Trifonowa, N. N. Bieliawskiego, E. Berendsa, N. M. Cytowicza, W. M. Gessena, W. T. Djerużńskiego, K. K. Gattenbergera, A.W. Gorbunowa, A. E. Nazimowa, C. A. Nikolskiego i P. Szejmina²⁸.

²⁷ I. J. Andrejewski, *Policejskoje prawo*, s. 11; M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Narodziny...*, s. 40–41.

²⁸ A. A. Trifonow, *Kratkij kurs policejskiego prawa*, Sankt Petersburg 1888; N. N. Bielawski, *Policejskoje prawo*, Juriew (Dorpat) 1904; E. Berends, *Opyt sistemy administratiwnogo prawa*, Jarosław 1898; N. M. Cytowicz, *Lekcji po policejskomu prawu*, Kijów 1894; W. M. Gessen, *Lekcji po policejskomu prawu*, Sankt Petersburg 1908; W. T. Dierużinski, *Policejskoje prawo*, Sankt Petersburg 1911; K. K. Gattenberger, *Wwiedienije w kurs policejskiego prawa*, Charków 1905; A.W. Gorbunow, *Policejskoje prawo*, Warszawa 1902–1903; A. E. Nazimow, *Lekcji po policejskomu prawu*, Odessa 1903; C. A. Nikolski, *Konspektiwnyj kurs policejsogo prawa*, Kazań 1893–1894; P. Szejmin, *Uczebnik prawa wnutriennogo uprawlenija (policejskiego prawa)*, Sankt Petersburg 1891–1899.

Autorzy ci – wzorem Andrejewskiego – ujmowali funkcje państwa w dziedzinie zarządu wewnętrznego w sposób charakterystyczny dla XVIII-wiecznych polityków. Zadania państwa w tym zakresie sprowadzali przede wszystkim do funkcji ochronnych, eksponując eudajmonistyczną ideę odgórnego uszczęśliwiania społeczeństwa przez władzę państwową. W swoich pracach odwoływali się z zasady do poglądów takich autorów, jak Justi, Sonnenfels, Delamare, Berg czy von Mohl, sporadycznie tylko uwzględniając współczesną im literaturę zachodnioeuropejską²⁹.

Natomiast pierwsze udane próby przeniesienia na grunt rosyjski nowoczesnych teorii wypracowanych już w zachodnioeuropejskich naukach administracyjnych drugiej połowy XIX w. stały się zasługą takich autorów, jak Aleksandr Iljarionowicz Wasilczikow i Nikołaj Osipowicz Kuplewski. Pomimo że ich zainteresowania badawcze miały ograniczony zakres i nie aspirowały do stworzenia systemowego ujęcia rosyjskiego prawa administracyjnego, to niewątpliwie ich prace stanowiły milowy krok w rozwoju rosyjskich nauk administracyjnych. Uczeni ci podjęli starania w celu dostosowania nowoczesnych instytucji prawa administracyjnego do realiów panujących w Cesarstwie, zrywając z dominującymi powszechnie w nauce rosyjskiej teoriami politycznymi. Aleksandr Wasilczikow w swojej pracy pt. *O samorządzie*, wydanej w latach 1870–1871, przedstawił własną koncepcję rosyjskiego samorządu terytorialnego³⁰. Powołując się na twórczość Rudolfa Gneista i Lorenza von Steina, instytucję samorządu ujmował jako formę bezpośredniego udziału społeczeństwa w lokalnym zarządzie sprawami wewnętrznymi państwa. Swoje poglądy przedstawił na szerokim tle porównawczym struktur i zasad funkcjonowania organów samorządowych w Anglii, Francji i Prusach. Jego dzieło powstało w okresie reform samorządowych w Rosji podjętych z inicjatywy Aleksandra II i wpisywało się w dyskusję nad kształtem i funkcjami samorządu w Imperium³¹. Natomiast drugi z prekursorów nowoczesnych nauk administracyjnych w Rosji – Nikołaj Kuplewski – w książce *Sądownictwo w Europie Zachodniej* podjął trud upowszechnienia w Rosji idei państwa praworządnego, w którym społeczeństwo bierze udział w działalności aparatu państwowego, a ten szanuje prywatną sferę praw jednostek oraz przestrzega prawa we wszystkich stosunkach między obywatela-

²⁹ Szczegółowy zbiór twórczości tych autorów zawierają prace: W. W. Iwanowskiego, *op. cit.*, s. 38–44 i A. I. Jeliśtatowa, *Administratiwnoje...*, s. 47–50.

³⁰ A. I. Wasilczikow, *O samouprawlenii. Srawnitielnyj obzor russkich i innostrannyh ziemskich i obszczestwiennyh ucziestdienij*, t. 1–3, Sankt Petersburg 1870–1871.

³¹ O znaczeniu i wpływie pracy Wasilczikowa na rosyjskie piśmiennictwo prawno-administracyjne świadczy fakt, że w niemal w każdym późniejszym opracowaniu dotyczącym ustroju administracyjnego państwa rosyjskiego ich autorzy powoływali się na jego dzieło, dzieląc co do zasady także i jego poglądy w tej materii.

mi a władzą publiczną³². Drogę do tego celu Kuplewski upatrywał we wprowadzeniu nowoczesnego sądownictwa administracyjnego, którego przedmiotem byłyby *spory między jednostką a administracją, wynikające ze stosowania przez administrację swojej władzy, jako że prawa mogą być naruszane nie tylko przez jednostki, ale również przez organy państwowe, a zatem istnieje pilna konieczność zapewnienia jednostce ochrony przeciw nieprawidłowemu działaniu przedstawicieli władzy*³³.

Kontynuatorem tych idei był wykładowca Demidowskiego Liceum Prawniczego, a następnie profesor Uniwersytetu Moskiewskiego – Iwan Trofimowicz Tarasow (1849–1929). Swoją twórczość naukową Tarasow poprzedził studiami prawniczymi na uniwersytetach w Kijowie, Wiedniu, Pradze, Wrocławiu, Lipsku, Berlinie, Paryżu, Dijon, Nancy i Bernie, gdzie był uczniem takich luminarzy nauk administracyjnych, jak Lorenz von Stein czy Rudolf Gneist. Poczesne miejsce w rosyjskiej nauce prawa administracyjnego zapewnił mu *Krótki zarys prawa administracyjnego* wydany po raz pierwszy w 1888 r., wznawiany i uzupełniany w latach 1891–1910³⁴. W odróżnieniu od dotychczasowych opracowań rosyjskiego prawa administracyjnego (policyjnego), których autorzy ograniczali się zazwyczaj do omówienia działalności państwa w zakresie policji bezpieczeństwa i policji dobrobytu, podręcznik Tarasowa charakteryzował się nowoczesnym układem wewnętrznym i racjonalnym schematem analizy prezentowanych zagadnień. Wzorem autorów niemieckich jego treść została podzielona na trzy zasadnicze części: wprowadzenie, część ogólną i część szczegółową. We wprowadzeniu Tarasow zawarł definicje podstawowych pojęć z zakresu prawa administracyjnego, określił związki nauk administracyjnych z innymi dyscyplinami naukowymi, jak prawo cywilne, socjologia czy ekonomia polityczna, oraz omówił stosowane metody badawcze. W części ogólnej omówił strukturę organów władzy wykonawczo-administracyjnej w Rosji, ich kompetencje oraz środki i metody działania, ograniczając

³² N. O. Kuplewski, *Administratiwnaja justicija w zapadnoj Jewropie, Administratiwnaja justicija we Francji*, Charków 1879.

³³ *Ibidem*, s. XVI–XIX. Warto zwrócić uwagę, że ponowne zainteresowanie sądownictwem administracyjnym nastąpiło w literaturze rosyjskiej dopiero w początkach XX w. i pozostawało w ścisłym związku z przekształcaniem państwa rosyjskiego w kierunku monarchii konstytucyjnej. Przykładem jest tu dwutomowe dzieło profesora uniwersytetu w Helsingfors (Helsinki) S. Aleksandrowicza barona Korfa, *Administratiwnaja justicija w Rossii*, Sankt Petersburg 1910.

³⁴ I. T. Tarasow, *Kratkij oczerk...*, Jarosław 1888; idem, *Uczebnik nauki ...*, Moskwa 1893; idem, *Oczerk nauki policejskiego prawa*, Moskwa 1897; idem, *Lekcji po policejskomu (administratiwnomu) prawu*, Moskwa 1910. Na uwagę zasługują również: idem, *Osnownyje położenia Lorenca Szejna po policejskomu prawu w swjazi z jego uczeniem o uprawnienii*, Kijów 1876; idem, *Istorija russkoj policji i otnoszenie jejo k justiciji*, „Juridiczeskij Wiestnik”, nr 4, 1884; idem, *Reforma russkoj policji*, „Juridiczeskij Wiestnik”, nr 6–9, 1885; idem, *Uczenije ob akcioniernych kompanijach*, Jarosław 1887; idem, *Organizacija administratiwnoj justiciji*, „Juridiczeskij Wiestnik”, nr 6, 1887.

przedstawienie historycznego rozwoju poszczególnych instytucji administracyjnych do niezbędnego minimum. W części szczegółowej przeanalizował reglamentacyjną działalność administracji państwowej w wybranych dziedzinach zarządu wewnętrznego, koncentrując się jednak głównie na zagadnieniach związanych z zapewnieniem przez państwo bezpieczeństwa indywidualnego i publicznego, z oświatą, infrastrukturą komunikacyjną oraz działalnością gospodarczą państwa. Na zakończenie poruszył kwestie związane z problematyką odpowiedzialności urzędników, kontroli administracji i sądownictwa administracyjnego³⁵.

W sposób całkowicie nowatorski w warunkach rosyjskich ujmował Tarasow funkcje państwa w stosunkach wewnętrznych, zrywając z dominującą dotąd u większości autorów rosyjskich, tradycją dostrzegania wyłącznie policyjnej sfery administracyjnej państwa. Działalność administracyjną państwa ujmował jako działalność wszystkich organów państwowych i społecznych zmierzających do zaspokojenia potrzeb publicznych obywateli i państwa, która byłaby realizowana za pomocą całego kompleksu służb publicznych. Podkreślał z naciskiem, że policja stanowi jedynie jedną z funkcji administracji państwowej. W konsekwencji stosowanie określenia „policja” uznawał za uzasadnione jedynie w odniesieniu do tych instytucji administracyjnych państwa, których zadaniem było zapewnienie bezpieczeństwa publicznego i indywidualnego³⁶.

Pomimo wyraźnie akcentowanego uznania dla osiągnięć niemieckiej nauki prawa administracyjnego (szczególnie Steina i Gneista) w rozważaniach nad problematyką działalności administracyjnej państwa i prawa administracyjnego Tarasow pozostawał pod wpływem francuskich doktryn prawno-administracyjnych – zwłaszcza takich pisarzy, jak Leon Aucoc, Anselme Polycarp Batbie i Eduard Laferrier, których często przywoływał do uzasadnienia swoich podstawowych twierdzeń. Znalazło to odbicie w definiowaniu przez Tarasowa podstawowych pojęć z zakresu prawa administracyjnego. Wzorem francuskim Tarasow przyjmował tezę, że prawo administracyjne stanowi zbiór norm określających nie tyle sposób postępowania administracji, co przede wszystkim jego strukturę, zaś nauka prawa administracyjnego to nauka dogmatyczna, która ogranicza się do omawiania przepisów prawnych³⁷. Od-

³⁵ I. T. Tarasow, *Kratkij očerok...*, passim.

³⁶ *Poprzez pojęcie „administracja” czy „administracja wewnętrzna państwa” należy rozumieć wspólną działalność rządowych i społecznych organów w celu osiągnięcia bezpieczeństwa i dobrobytu, przy czym zarówno w nauce prawa administracyjnego, jak i w nauce administracji wewnętrznej policja powinna być rozpatrywana już nie jako funkcja państwa, lecz jako część administracji wewnętrznej państwa, jako instytucja składająca się ze specjalnych organów podporządkowanych administracji i kompetentnych wyłącznie w zakresie bezpieczeństwa publicznego i prywatnego* – I. T. Tarasow, *Uczebnik nauki...*, s. 3; idem, *Kratkij očerok...*, s. 2.

³⁷ Nauka prawa policyjnego (administracyjnego) jest nauką o normach prawnych regulujących dzia-

różniał policję administracyjną od policji sądowej oraz przeciwstawiał pojęcie rządu pojęciu administracji³⁸. Naśladując pisarzy francuskich, określał rząd jako *władzę centralną zapewniającą jednolitość działania wszystkim podległym jej organom oraz sprawującą nad nimi bezpośredni nadzór, zaś administrację określał jako bezpośredniego wykonawcę zadań rządu i realizatora interesu społecznego*³⁹.

Ponadto niewątpliwym osiągnięciem Tarasowa było podjęcie pierwszej w rosyjskim piśmiennictwie próby przedstawienia systemu źródeł prawa administracyjnego. Jako źródła wskazał on – zgodnie z ówczesną terminologią prawa państwowego – ustawy i rozporządzenia, a także akty wydawane przez organy społeczne, oraz zwyczaje i orzecznictwo sądowe⁴⁰.

Na tle ówczesnego piśmiennictwa prawn-administracyjnego w Rosji podręcznik Tarasowa, jak i wcześniejsze prace Wasilczikowa i Kuplewskiego, należał do wyjątków. Zdecydowana większość rosyjskich opracowań z zakresu prawa administracyjnego aż do początku XX w. pozostawała wierna podstawowym założeniom koncepcji policystycznych ugruntowanych przez Andrejewskiego (np. wymienione wcześniej prace Dierużińskiego, Bieliawskiego, Gessena, Gattenbergera, Gorbunowa i Nazimowa). Przejawiało się to zarówno w powszechnym stosowaniu przez autorów rosyjskich terminologii „prawo policyjne”, jak i w silnym eksponowaniu idei uszczęśliwiania społeczeństwa przez państwo oraz w traktowaniu zadań władzy wykonawczej jako funkcji policyjnych, głównie ochronnych. Było to zatem ujmowanie administracji w sposób charakterystyczny dla XVIII-wiecznych policystów⁴¹. W tych warunkach podręcznik Tarasowa odegrał rolę przełomową – tak co do formy wykładu, jak i zakresu prezentowanych zagadnień. Niemniej

lność administracyjną państwa. Bada ona relacje prawne powstające w efekcie tej działalności, jak również jej zadania, formy i granice – I. T. Tarasow, *Uczebnik nauki...*, s. 4.

³⁸ *Policja jako instytucja wchodzi w skład administracji jako część całości, jako całokształt organów specjalnych, zarządzających jednym z zadań administracji, a mianowicie bezpieczeństwem publicznym i prywatnym. W stosunku do wymiaru sprawiedliwości, policja, jako instytucja ma znaczenie organu służebnego, który z jednej strony zapobiega i likwiduje przestępstwa, a z drugiej strony, zapewnia karalność przestępstwa za pomocą zabezpieczenia śladów przestępstwa i pozbawieniem przestępcy możliwości uniknięcia odpowiedzialności. Taka policja nazywana jest policją administracyjną, w odróżnieniu od sądowej, I. T. Tarasow, *Uczebnik nauki...*, s. 6–7.*

³⁹ I. T. Tarasow, *Kratkij oczerk...*, s. 173–174.

⁴⁰ I. T. Tarasow, *Uczebnik nauki...*, s. 63–64.

⁴¹ Jak zauważyła Gromadzka-Grzegorzewska, istniała jednak różnica pomiędzy poglądami policystów okresu klasycznego i autorów rosyjskich przełomu stuleci. Polegała ona na tym, że władza państwowa nie była już w koncepcjach autorów rosyjskich utożsamiana z rządem (np. Andrejewski i Leszkow). Dostrzegali oni już fakt, że działalność zmierzającą do zapewnienia i stworzenia dobrobytu, obok rządu, prowadziło także wiele organizmów społecznych, takich jak gminy i stowarzyszenia, a zatem czynnik społeczny był nie tylko przedmiotem, lecz i podmiotem zarządzania. M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Narodziny*, s. 44.

jednak wyznaczony przez niego kierunek badań nad rosyjskim prawem administracyjnym znalazł swoich kontynuatorów dopiero w XX wieku w osobach takich autorów, jak Wiktor Wiktorowicz Iwanowski i Arkadij Iwanowicz Jelistratow.

Najwierniejszym naśladowcą wypracowanego przez Tarasowa schematu wewnętrznego i analizy instytucji rosyjskiego prawa administracyjnego był profesor Uniwersytetu Kazańskiego Wiktor Wiktorowicz Iwanowski (ur. w 1854 r.). W *Podręczniku prawa administracyjnego* przyjął układ wewnętrzny zastosowany przez swojego wielkiego poprzednika⁴². Całość pracy podzielona została na wprowadzenie oraz część ogólną i szczegółową. We wprowadzeniu znalazły się definicje podstawowych pojęć z zakresu administracji i prawa administracyjnego oraz stosowane metody badawcze. Część ogólną ograniczono do przedstawienia struktury aparatu zarządu wewnętrznego państwa rosyjskiego z podziałem na organy centralne i władze lokalne (miejscowe). W części szczegółowej znalazły się wybrane dziedziny zarządu administracyjnego państwa, takie jak: policja bezpieczeństwa, kontrola prasy, stowarzyszeń i zgromadzeń, ochrona zdrowia, policja sanitarna, oświata i wychowanie obywateli oraz reglamentacyjna działalność państwa w sferze gospodarczej. Uwagę zwraca fakt, że zagadnienia zawarte przez Iwanowskiego w części szczegółowej zostały ujęte niemal wyłącznie z punktu widzenia policyjnej sfery działalności administracyjnej państwa, co należy uznać za regres w stosunku do dzieł Tarasowa⁴³.

Podobieństw i różnic między pracami Iwanowskiego i Tarasowa jest więcej. Podobnie jak Tarasow, Iwanowski rozróżniał naukę administracji i naukę prawa administracyjnego, ale tę ostatnią ujmował w sposób szeroki, utożsamiając ją z prawem państwowym jako naukę o normach regulujących całokształt działalności państwa we wszystkich sferach, w tym także i w sferze ustawodawczej⁴⁴. Odmienne niż Tarasow działalność administracyjną zastrzegał wyłącznie dla organów administracji rządowej, ignorując zupełnie rosyjskie instytucje samorządowe. Ponadto Iwanowski pominął także zagadnienia kontroli administracji w tym i problematykę sądownictwa administracyjnego oraz kwestie związane z statusem prawnym funkcjonariuszy służb publicznych. Natomiast wiele miejsca poświęcił stosowanym w naukach administracyjnych metodom badawczym, jawiąc się jako

⁴² W. W. Iwanowski, *op. cit.*, Kazań 1908.

⁴³ *Pod pojęciem administracji wewnętrznej należy rozumieć naukę o państwie, która za swój cel stawia sobie zbadanie wszystkich sfer działalności państwa, podejmowanych przez organy państwowe dla stworzenia warunków dobrobytu i bezpieczeństwa obywateli, ibidem*, s. 1.

⁴⁴ *Nauka prawa administracyjnego to nauka o ogóle norm określających wszystkie formy działalności państwa, tj. wszystkie dziedziny tej działalności, włączając w to ustawodawstwo, finanse, wojsko, kościół i stosunki międzynarodowe, ibidem*, s. 5.

zwolennik metody prawniczej (formalno-dogmatycznej) w nauce prawa administracyjnego i metody historyczno-opisowej w nauce administracji⁴⁵.

Proces rozwoju rosyjskich nauk administracyjnych przed upadkiem Imperium zamyka twórczość profesora Uniwersytetu Moskiewskiego Arkadija Iwanowicza Jelistratowa. Do jego najważniejszych prac zaliczyć należy *Podręcznik rosyjskiego prawa administracyjnego* z 1910 r., *Prawo administracyjne* z 1911 r., a przede wszystkim wydane w 1914 r. *Naczelne zasady prawa administracyjnego*⁴⁶. Dzieła te całkowicie zrywały z wszelkimi wątkami policystycznymi tak często występującymi u dawniejszych i u współczesnych Jelistratowowi autorów rosyjskich, ujmując zagadnienia prawno-administracyjne w sposób niczym nieodbiegający od głównych kierunków europejskiej myśli administracyjnej przełomu XIX i XX w. Szczególnie widoczne jest to w podstawowej pracy Jelistratowa *Naczelne zasady prawa administracyjnego*. Uwagę zwraca nowoczesny, wzorowany na autorach niemieckich (Walterze Jellinku, Otto Mayerze i Fritzu Fleinerze) schemat prezentowanych zagadnień. Praca składa się z wprowadzenia i czterech części: I. Stosunki publicznoprawne; II. Akty publicznoprawne; III. System organów administracyjnych i IV. Ochrona prawa publicznego. We wprowadzeniu przedstawione zostały m. in.: pojęcie i zadania prawa administracyjnego, jego miejsce w systemie prawa publicznego oraz rodzaje i charakter źródeł prawa administracyjnego. W części pierwszej, znalazły się m. in.: definicja i rodzaje stosunków administracyjnych oraz podmioty i przedmiot regulacji prawa administracyjnego. Część druga zawiera szczegółowo analizowany system źródeł rosyjskiego prawa administracyjnego. W części trzeciej omówiono strukturę zarządu administracyjnego w Rosji wraz z instytucjami samorządowymi, zaś w czwartej – problematykę sądownictwa administracyjnego oraz zasady odpowiedzialności funkcjonariuszy służb publicznych⁴⁷.

W swoich rozważaniach nad prawem administracyjnym Jelistratow posługiwał się metodą formalno-dogmatyczną, naśladując dość wiernie autorów niemieckich w konstruowaniu pojęć abstrakcyjnych, a następnie analizując je z punktu widzenia aktualnych rozwiązań prawodawstwa rosyjskiego. Jego poglądy na administra-

⁴⁵ *Metoda prawnicza decyduje w jaki sposób powinny być rozumiane i stosowane normy państwowe. Metoda ta wykorzystuje myślenie abstrakcyjne, czystą logikę i dedukcję, przy czym jej walorem jest precyzja pojęć i wymiar praktyczny. Ale metoda prawnicza może być stosowana z powodzeniem tylko tam, gdzie rzecz dotyczy norm prawnych, tj. prawa administracyjnego. Ponieważ organizacja władzy państwowej jest rezultatem wzajemnych stosunków pomiędzy siłami społecznymi a nie rezultatem norm prawnych, zastosowanie metody prawniczej powinno mieć ograniczony charakter, ibidem, s. 14.*

⁴⁶ A. I. Jelistratow, *Uczebnik ruskogo administratiwnogo prawa. Posobie k lekcjam*, Moskwa 1910; idem, *Administratiwnoje...*; idem, *Osnownyje naczala administratiwnogo prawa*, Moskwa 1914.

⁴⁷ A. I. Jelistratow, *Osnownyje naczala...*, passim.

cję i prawo administracyjne stanowiły kompilację wpływów niemieckich i francuskich. Wzorem literatury niemieckiej, omawiając zadania i funkcje administracji publicznej, silnie akcentował potrzebę przestrzegania zasady legalizmu i oparcia służb publicznych na rządach prawa. Prawo administracyjne ujmował wyłącznie jako zespół norm prawa pozytywnego ustanowionych przez suwerena i opatrzonych przymusem państwowym. Natomiast w poglądach na funkcje prawa administracyjnego bliski był autorom francuskim, zwłaszcza doktrynie solidaryzmu społecznego, która była propagowana w twórczości Leona Duguit czy Maurice'a Hauriou⁴⁸.

Istotnym uzupełnieniem rosyjskiego piśmiennictwa prawno-administracyjnego przełomu XIX i XX w. była literatura zajmująca się podstawami ustroju politycznego i organizacją zarządu wewnętrznego Cesarstwa Rosyjskiego. Stanowiła ona samodzielny kierunek badawczy, z którego na początku XX w. rozwinęła się nauka rosyjskiego prawa konstytucyjnego. Nurt zapoczątkował wspomniany A. D. Gradowski, znajdując godnych następców w osobach W. M. Gribowskiego, N. I. Łazarewskiego⁴⁹. Podstawową cechą prac tych autorów było stosowanie metody opisowej i koncentrowanie się na przedstawianiu istniejącego porządku ustrojowego Rosji bez podejmowania prób analizy krytycznej istniejącego stanu. Pomimo że ich dzieła nie aspirowały do roli podręczników prawa administracyjnego, to w swojej treści były wyraźnie zorientowane w kierunku eksponowania zagadnień wchodzących w zakres tzw. ustrojowego prawa administracyjnego. Zaletą twórczości tych pisarzy był niezwykle drobiazgowy, ujmowany z zasady w kontekście historycznego rozwoju obraz struktury organizacyjnej, kompetencji i sposobu funkcjonowania rosyjskiego aparatu administracyjnego.

Zdecydowanie inny charakter miały dzieła klasyków rosyjskiego prawa konstytucyjnego schyłkowego okresu istnienia Cesarstwa – N. M. Korkunowa i B. E. Noldego

⁴⁸ *Prawo administracyjne ma na celu uporządkowanie stosunków międzyludzkich w dziedzinie administracji publicznej. Podstawę tych relacji powinien stanowić porządek prawny w państwie, którego zasadniczymi elementami są normy prawne, akty administracyjne i orzeczenia sądowe. Relacje publicznoprawne pomiędzy obywatelami i urzędnikami państwowymi nie mogą mieć uporządkowanego charakteru w sytuacji, gdy są one określane jedynie przez swobodne uznanie urzędnika. Swobodne uznanie urzędnika jest ze swej istoty kapryśne, nieokreślone i niestabilne [...] Ustawa zyskuje swą rzeczywistą moc dopiero przez świadomą akceptację prawa przez poszczególne jednostki. Oznacza to przemianę sytuacji obywateli z bezosobowych przedmiotów opiekuńczej działalności rządu w autonomiczne podmioty stanowiące podstawowy cel działalności aparatu państwowego – ibidem, s. 1–2, 4.*

⁴⁹ A. D. Gradowski, *Sobranije soczinienij*, Sankt Petersburg 1899; N. I. Łazarewski, *Lekcji po rusko-mu gosudarstwiennomu prawu*, Sankt Petersburg 1910; idem, *Administratiwnoje prawo. Organy uprawlenija*, Sankt Petersburg 1910; W. M. Gribowski, *Gosudarstwiennoje ustrojstwo i uprawlenije Rossijskoj Imperii*, Odessa 1912.

– profesorów Uniwersytetu Petersburskiego⁵⁰. Podjęli oni trud systematycznego wykładu rosyjskiego prawa państwowego, ujmując jego instytucje w sposób przedmiotowy (forma państwa, podmioty prawa państwowego, organizacja i funkcje aparatu państwowego, prawa i wolności obywatelskie). Chociaż ich prace dotyczyły przede wszystkim zagadnień ustrojowych, to z natury rzeczy obejmowały one także kwestie należące do zakresu nauki administracji i prawa administracyjnego.

5

Podsumowując, można stwierdzić, że rosyjskie piśmiennictwo prawno-administracyjne w okresie od XVIII do początku XX w. pomimo podejmowanych wysiłków nie wypracowało żadnych oryginalnych konstrukcji teoretycznych oraz nie wniosło niczego nowego do nauki administracji i prawa administracyjnego. Przez cały wiek XVIII i połowę XX stulecia w literaturze rosyjskiej nie pojawiło się samodzielne dzieło, które obejmowałoby w sposób usystematyzowany rosyjskie prawo administracyjne. Natomiast autorzy nielicznych opracowań, aspirujących do roli podręczników prawa administracyjnego, pełnymi garściami czerpali z tłumaczeń obcych – głównie niemieckich – powielając przestarzałe teorie (Roźdiestwienski, Andrejewski, Djerużinski i in.). Ten wyraźny anachronizm rosyjskiego piśmiennictwa prawno-administracyjnego wynikał nie tylko ze specyficznych warunków polityczno-ustrojowych w Imperium Rosyjskim, które ograniczały swobodę wypowiedzi i wymianę myśli, ale także ze słabości ośrodków naukowych istniejących w Cesarstwie. Usunięcie tych barier w drugiej połowie XIX w. zaowocowało, co prawda, niespotykanym dotąd w literaturze rosyjskiej zainteresowaniem problematyką prawno-administracyjną, ale wieloletnie zapóźnienie w tej dziedzinie wymagało pracy i czasu. Czas ten autorzy rosyjscy wykorzystali, intensyfikując badania nad rosyjskim prawem administracyjnym ujmowanym odtąd w konfrontacji z aktualnymi prądami teoretycznymi panującymi w literaturze zachodnioeuropejskiej (Bunge, Leszkow, Szpilewski). Z perspektywy czasu efekty tego wysiłku były jednak niewspółmierne do liczby publikowanych opracowań. Tylko niewielka ich część reprezentowała poziom odpowiadający wymogom nowoczesnego, usystematyzowanego, a przede wszystkim opartego na solidnej podbudowie teoretycznej podręcznika prawa administracyjnego.

Charakterystyczną cechą rosyjskiego piśmiennictwa prawno-administracyjnego, obecną w nim wyraźnie aż do końca XIX w., była dominacja policystycznego

⁵⁰ N. M. Korkunow, *op. cit.*, t. I, t. II; B. E. Nolde, *Oczerki russkogo gosudarstwiennogo prawa*, Sankt Petersburg 1911.

sposobu ujmowania funkcji i zadań administracji publicznej. Prowadziło to do braku jasnego rozróżnienia między nauką administracji i nauką prawa administracyjnego oraz wyraźnego upośledzenia tej ostatniej dziedziny. Jak się wydaje, było to wynikiem zarówno rosyjskiej tradycji eksponowania zagadnień administracyjno-ustrojowych, sięgającej jeszcze schyłku XVIII w., jak i słabości rodzimej teorii prawa administracyjnego, która stale kolidowała z formalnymi ramami polityczno-ustrojowymi Imperium (np. brak konstytucyjnych gwarancji legalizmu funkcjonowania aparatu państwowego). Stąd też prawie we wszystkich pracach dotyczących zarządu wewnętrznego państwa rosyjskiego można zauważyć specyficzną dla rosyjskich autorów manierę analizowania poszczególnych instytucji na tle ich historycznego rozwoju i stałe ich porównanie z odpowiednikami występującymi w państwach zachodnioeuropejskich (Stiepanow, Gradowski). W efekcie metodą badawczą przyjmowaną przez pisarzy rosyjskich co najmniej do połowy XIX w. była metoda opisowa, ze swej istoty osłabiająca analizę krytyczną prezentowanych zagadnień, oraz bezkrytyczne naśladowanie poprzedników, co wielu pracom nadawało charakter wyraźnie odtwórczy. Jednak to oryginalne w swej treści dzieła takich autorów, jak Wasilczikow, Kuplewskij, Iwanowskij, Tarasow czy Jeliśtrатов, należały do wyjątków, które wyznaczały kierunki rozwoju rosyjskich nauk administracyjnych, stanowiąc swoisty punkt odniesienia w rosyjskiej literaturze prawno-administracyjnej. Pomimo że były one wolne od większości wad, którymi dotknięte były prace ich poprzedników, także stanowiły raczej próbę dostosowania nowych prądów dominujących w literaturze zachodnioeuropejskiej do warunków panujących w Cesarstwie Rosyjskim, co skazywało je na pozycję zawsze spóźnioną przynajmniej o jeden krok w stosunku do swoich francuskich czy niemieckich wzorców.